Deutscher Bundestag **Drucksache 17/979**

17. Wahlperiode 10. 03. 2010

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/745 –

Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010 auf das Asylbewerberleistungsgesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 – ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 GG statuiert. Dieses Grundrecht sichert jedem Hilfebedürftigen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu, das nicht nur die physische Existenz des Menschen, sondern auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst.

Das Bundesverfassungsgericht fordert vom Gesetzgeber, dass bei der Konkretisierung dieses Grundrechts ein transparentes und sachgerechtes Verfahren zur realitätsgerechten Bedarfsermittlung gewählt wird. Der ermittelte Bedarf muss fortwährend überprüft und auf geänderte Rahmenbedingungen (zum Beispiel Preissteigerungen) muss zeitnah reagiert werden. Die Festsetzung der Leistungen hat auf der Grundlage vollständig ermittelter, verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu erfolgen. Werden die im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nicht nachvollziehbar offengelegt, ist die Ermittlung des Existenzminimums bereits aus diesem Grunde verfassungswidrig, so das Bundesverfassungsgericht (Rn. 144 des Urteils).

An diesen allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben muss sich auch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) messen lassen, dessen Grundleistungen um mehr als ein Drittel unterhalb der Leistungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) liegen. Nach den oben ausgeführten Maßstäben ist das AsylbLG offenkundig verfassungswidrig, denn die dortigen Leistungssätze sind noch viel weniger nachvollziehbar als im SGB II; sie beruhen ausschließlich auf einer freihändigen Setzung ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung. Auch die durch mehrere Gesetzesänderungen erfolgte sukzessive Verlängerung der Frist, innerhalb derer nur gekürzte Leistungen gewährt werden, von einem über drei auf derzeit vier Jahre, ist mit realitätsnahen Ermittlungsmethoden nicht zu begründen. Sie geht allein auf die politisch gewollte Abschreckungsfunktion des AsylbLG zurück. Die vom Ver-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 8. März 2010 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

fassungsgericht geforderte zeitnahe Anpassung der Sätze an gestiegene Lebenshaltungskosten ist im AsylbLG als Möglichkeit zwar vorgesehen – faktisch hat dies jedoch seit Einführung des Gesetzes im Jahr 1993 nicht stattgefunden. Schließlich ist auch der Ausschluss der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, zumal über vier Jahre hinweg, mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum unvereinbar.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung prüft das Urteil vom 9. Februar 2010 und den sich im Einzelnen ergebenden Handlungsbedarf eingehend. Bei dieser Prüfung ist zu klären, welche Bedeutung das Urteil für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat. Die Prüfung der damit verbundenen komplizierten Sach- und Rechtsfragen ist noch nicht abgeschlossen.

1. Gilt das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 statuierte Grundrecht eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 1 GG für alle Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus (bitte begründen)?

Ja. Das Bundesverfassungsgericht leitet im Urteil vom 9. Februar 2010 das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Absatz 1 GG in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 GG ab. Dabei bildet Artikel 1 Absatz 1 GG die Grundlage des Anspruchs, während Artikel 20 Absatz 1 GG dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, den Anspruch zu konkretisieren (Abschnitt C I 1 des Urteils, Absatz-Nr. 133). Artikel 1 Absatz 1 GG, wonach die Würde des Menschen unantastbar ist, hat als Menschenrecht universale Geltung.

2. Welche direkten oder indirekten Auswirkungen und Folgen hat das benannte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 auf das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und seine praktische Anwendung, und welchen Gesetzesänderungs- oder anderen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Wie werden gegebenenfalls Einschränkungen des Grundrechts eines menschenwürdigen Existenzminimums bei Personen, die bislang noch dem Asylbewerberleistungsgesetz unterfallen, in Kenntnis des Urteils des BVerfG begründet, und wie wird insbesondere das genaue Ausmaß der Abweichung vom sonst üblichen Existenzminimum realitätsnah bestimmt, ermittelt und berechnet?

4. Inwieweit ist die zentrale Begründung des AsylbLG, wonach den nach AsylbLG Leistungsberechtigten für einen vorübergehenden Zeitraum (der mittlerweile vier Jahre umfasst) kein soziokulturelles Existenzminimum zugestanden werden müsse, mit dem Grundrecht eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar, das nach dem Urteil des BVerfG sowohl die materiellen Voraussetzungen als auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst?

Die Fragen 3 und 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie das Urteil vom 9. Februar 2010 ausführt, bedarf das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums der Konkretisierung durch den Gesetzgeber. Dieser hat die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten, wobei ihm ein Gestaltungsspielraum zusteht (Abschnitt C I 1 des Urteils, Absatz 133). Hiervon ausgehend, kann der Gesetzgeber bei der Konkretisierung, was zum Mindestbedarf für das Existenzminimum gehört, gruppenbezogene Differenzierungen für den Mindestbedarf und damit für die Hilfeleistung vornehmen. Wie bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Sozialrechtliche Schlechterstellung von Flüchtlingen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“, Bundestagsdrucksache 16/7574 vom 14. Dezember 2007 ausgeführt, liegt dem geltenden Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) eine entsprechende gruppenbezogene Differenzierung zugrunde. Das AsylbLG wird von dem Grundgedanken getragen, dass sich Leistungsberechtigte nach diesem Gesetz typischerweise nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten werden und deshalb mit Beginn des Leistungsbezugs noch keine Leistungen für eine Integration in die deutsche Gesellschaft erforderlich sind oder die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG durch die Anerkennung als Asylberechtigter oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels endet, der nicht von § 1 Absatz 1 AsylbLG erfasst wird. Daher dürfen die Grundleistungen nach dem AsylbLG für eine eingeschränkte Zeit geringer ausfallen als etwa die Leistungen der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII).

5. Inwieweit wird die Konkretisierung der Höhe der Leistungssätze nach dem AsylbLG den Anforderungen des Urteils vom 9. Februar 2010 gerecht, insbesondere hinsichtlich der Anforderung eines transparenten, sachgerechten, realitätsnahen, schlüssigen und nachvollziehbaren Berechnungsverfahrens zur Ermittlung des Existenzminimums von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, und inwieweit wird die Bundesregierung gegebenenfalls eine solche verfassungsgemäße Berechnung nachholen und/oder das AsylbLG ändern oder aufheben und sich dabei an der Frist des Bundesverfassungsgerichts zum Stichtag 1. Januar 2011 orientieren (bitte begründen)?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

6. Auf welche verlässlichen Zahlen hat sich der Gesetzgeber bei der Festsetzung des Existenzminimums nach AsylbLG gestützt, auf welchen tatsächlichen Bedarf wurde dabei konkret abgestellt?

Ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfes auf Bundestagsdrucksache 12/4451 vom 2. März 1993 hat der Gesetzgeber den Umfang der Leistung nicht im einzelnen festgeschrieben, sondern durch den Begriff des „notwendigen Bedarfs“ abstrakt bestimmt. Dieser notwendige Bedarf ist durch die zuständige Behörde aufgrund der persönlichen Situation, der Art der Unterbringung und der örtlichen Gegebenheiten näher auszufüllen. Dies vor dem Hintergrund, dass der Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushaltes durch Sachleistungen zu decken ist. Mit der Regelung der Leistungen für den Lebensunterhalt für diese Ausländergruppen außerhalb des damaligen Bundessozialhilfegesetzes sollten die Leistungen gegenüber der Sozialhilfe, die vom Individualisierungsgrundsatz ausgeht, vereinfacht werden.

7. Inwieweit ist die Ermittlung des Existenzminimums nach dem AsylbLG nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber die dabei im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte in keiner Weise nachvollziehbar offengelegt hat, wie vom BVerfG gefordert?

8. Inwieweit muss in Kenntnis des Urteils des BVerfG vom 9. Februar 2010 die Bestimmung der Höhe der Grundleistungen im AsylbLG aus dem Jahr 1993 nicht bereits deshalb als verfassungswidrig angesehen werden, weil

   a) sie ausschließlich auf der „Grundlage von Kostenschätzungen“ erfolgte, wie die vormalige Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/9018 zu Frage 2f bekannte, was den Anforderungen des Grundrechts auf menschenwürdiges Existenzminimum offenkundig nicht genügt;

   b) „durch die Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Zuwanderung vom 6. Dezember 1992 u. a. vorgegeben [war], dass der Mindestunterhalt während des Asylverfahrens deutlich abgesenkt zu den Leistungen nach dem damaligen Bundessozialhilfegesetz bestimmt werden sollte“, wie die vormalige Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/9018 zu Frage 2f bekannte, was aber bedeutet, dass die Höhe der Grundleistungen vor allem politischen Vorgaben und nicht etwa einer realen Bedarfsermittlung folgte?

9. Inwieweit ist die Bestimmung des Existenzminimums für Kinder von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG verfassungswidrig, weil diese Sätze offenkundig ebenfalls freihändig geschätzt und nicht im Hinblick auf einen realen kinderspezifischen Bedarf (auch in Bezug auf Bildung und Schule) ermittelt wurden?

10. Inwieweit ist eine Abweichung beim gewährten Existenzminimum bei Kindern von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG gegenüber anderen Kindern verfassungsrechtlich und sachlich begründbar vor dem Hintergrund, dass nicht ersichtlich ist, welche konkreten kindspezifischen Bedarfe Kinder von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG im Gegensatz zu anderen hier lebenden Kindern von Leistungsberechtigten nach SGB II oder SGB XII – zumal über einen Zeitraum von vier Jahren hinweg – nicht haben sollen (bitte gegebenenfalls beispielhaft einzelne abweichende Bedarfe benennen)?

11. Inwieweit ist eine Abweichung beim gewährten Existenzminimum bei Neugeborenen und bis zu vierjährigen Kindern von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG gegenüber anderen Babys und Kleinkindern verfassungsrechtlich und sachlich begründbar vor dem Hintergrund, dass nicht ersichtlich ist, welche konkreten kindspezifischen Bedarfe diese Kinder von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG im Gegensatz zu anderen hier geborenen und aufwachsenden Kindern von Leistungsberechtigten nach SGB II oder SGB XII nicht haben sollen (bitte gegebenenfalls beispielhaft einzelne abweichende Bedarfe benennen, benötigen Kinder von Asylsuchenden z. B. andere oder weniger Windeln)?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

12. Auf welches Berechnungsverfahren und welche verlässlichen Zahlen hat sich der Gesetzgeber gestützt, als im Jahr 1993 festgelegt wurde, dass gekürzte Leistungen nach dem AsylbLG jedenfalls für ein Jahr zumutbar seien, weil erst danach von sozialen Integrationsbedürfnissen auszugehen sei (vgl. Bundestagsdrucksache 12/5008, S. 15), und auf welchen tatsächlichen Bedarf bzw. welche Abschläge vom üblichen Bedarf wurde dabei konkret abgestellt?

13. Auf welches Berechnungsverfahren und welche verlässlichen Zahlen hat sich der Gesetzgeber gestützt, als im Jahr 1997 festgelegt wurde, dass gekürzte Leistungen nach dem AsylbLG jedenfalls für drei Jahre zumutbar seien, weil erst danach von sozialen Integrationsbedürfnissen auszugehen sei (Bundestagsdrucksache 13/2746, S. 15), und auf welchen tatsächlichen Bedarf bzw. welche Abschläge vom üblichen Bedarf wurde dabei konkret abgestellt?

14. Auf welches Berechnungsverfahren und welche verlässlichen Zahlen hat sich der Gesetzgeber gestützt, als im Jahr 2007 festgelegt wurde, dass gekürzte Leistungen nach dem AsylbLG jedenfalls für vier Jahre zumutbar seien, weil erst danach von sozialen Integrationsbedürfnissen auszugehen sei (Bundestagsdrucksache 16/5065, S. 232), und auf welchen tatsächlichen Bedarf bzw. welche Abschläge vom üblichen Bedarf wurde dabei konkret abgestellt?

Das Asylbewerberleistungsgesetz setzt den sog. Asylkompromiss von Dezember 1992 in leistungsrechtlicher Sicht um. Es sollte 1993 das Leistungsrecht vereinfachen und auf die Bedürfnisse eines in aller Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthaltes, beschränkt auf die Dauer der Durchführung des Asylverfahrens, abstellen. Es wurde weder sozialpolitisch noch ausländerpolitisch als sinnvoll angesehen, hilfebedürftigen Ausländerinnen und Ausländern Leistungen zur Integration in unsere Gesellschaft zu gewähren, bevor feststeht, ob diese Personen ein dauerhaftes Bleiberecht in der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Zur Anpassung der Leistungen an die tatsächlichen Zwecke des Aufenthalts im Asylverfahren und zur Verhinderung von Missbrauch war es deshalb erforderlich, die Sicherung des Lebensunterhalts für Asylbewerber außerhalb des damaligen Bundessozialhilfegesetzes nach Art und Höhe in einem eigenständigen Gesetz zu regeln.

In den 1995 parallel vorgelegten Gesetzentwürfen zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes sollte der Anwendungsbereich des Gesetzes auf weitere Ausländergruppen ausgedehnt werden. Außerdem sollte das Leistungsrecht auch wesentlich dem Ausländer- und Asylrecht angepasst werden, um aufeinander abgestimmte und an den gleichen Zielen ausgerichtete Regelungen zu ermöglichen. Im Rahmen der politischen Kompromissfindung im Vermittlungsausschuss wurde 1997 eine Einigung dahingehend erzielt, dass nunmehr für alle und nicht nur einzelne dem Asylbewerberleistungsgesetz unterfallende Ausländergruppen eine Höchstfrist von 36 Monaten für den abgesenkten Leistungsbezug eingeführt wird.

In dem 2007 vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wurde im Zusammenhang mit der Änderung des § 10 der Beschäftigungsverfahrensverordnung, wonach Geduldete einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang erhalten, wenn sie sich seit vier Jahren im Bundesgebiet aufhalten, die Frist von 36 auf 48 Monate angehoben. Durch die Änderungen im AsylbLG wurde eine Stufung nach vier Jahren Leistungsbezug nach dem AsylbLG eingeführt. Nach Einschätzung des Gesetzgebers kann bei einem Aufenthalt von vier Jahren davon ausgegangen werden, dass bei den Betroffenen eine Aufenthaltsperspektive entsteht, die es gebietet, Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine bessere

soziale Integration gerichtet sind, was durch die Gewährung von dem SGB XII entsprechenden Leistungen zum Ausdruck kommt (siehe auch Bundestagsdrucksache 16/5065, S. 232).

15. Inwieweit ist die von der vormaligen Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/9018 zu Frage 6a bzw. 6b gegebene, völlig unkonkrete Antwort, bei der Bestimmung und Verlängerung des Zeitraums abgesenkter Leistungen (von einem auf vier Jahre) sei die „Zumutbarkeit der Dauer eines Ausschlusses von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben unter Berücksichtigung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein mit den Erfahrungen bei der Anwendung des AsylbLG sowie im Hinblick auf noch nicht verfestigte Aufenthaltsrechte der Betroffenen abgewogen“ worden, mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer realitätsnahen und nachvollziehbaren Bedarfsermittlung vereinbar, insbesondere was die offenkundig willkürliche Festsetzung der jeweils geltenden Wartezeit anbelangt?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

16. Wie lässt sich nach Auffassung der Bundesregierung begründen, dass Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG angeblich erst (und zwar genau) nach vier Jahren soziale Integrationsbedürfnisse entwickeln (bei der Beantwortung bitte darauf achten, dass nach der Rechtsprechung des BVerfG auf reale Bedürfnisse abzustellen ist, die nachvollziehbar ermittelt werden müssen – eine Antwort dergestalt, für einen solchen Zeitraum seien Einschränkungen zumutbar, wäre hiermit unvereinbar)?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 12 bis 14, letzter Absatz verwiesen.

17. Inwieweit ist die ursprüngliche Gesetzesbegründung des AsylbLG, die auf Asylsuchende, einen kurzen, vorübergehenden Aufenthalt und auf die Dauer der Durchführung eines Asylverfahrens abstellte, heute überhaupt noch tragfähig, da

    a) inzwischen nicht nur Asylsuchende, sondern z. B. auch Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis wegen eines Krieges oder wegen humanitärer, rechtlicher oder tatsächlicher Abschiebungshindernisse auf das AsylbLG verwiesen werden (vgl. § 1 AsylbLG; 1994 machten Asylsuchende noch 54 Prozent aller Berechtigten nach dem AsylbLG aus, 2006 waren es nur noch 25 Prozent, vgl. Bundestagsdrucksache 16/9018, Frage 2a);

    b) im Jahr 2006 fast 48 Prozent aller Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG Leistungen bereits seit mehr als drei Jahren erhielten, d. h. nicht nur für einen kurzen, vorübergehenden Zeitraum, und nur knapp 22 Prozent hingegen seit nicht einmal einem Jahr (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9018, Frage 2a);

    und welche Schlussfolgerungen ergeben sich nach Auffassung der Bundesregierung hieraus?

Die Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erfolgte, um alle Ausländerinnen und Ausländer mit einem befristeten Aufenthalt aus humanitären Gründen zu erfassen, bei denen im Zeitpunkt der Erteilung des Aufenthaltstitels davon ausgegangen wird, dass sie sich vom Grundsatz her typischerweise nur vorübergehend, also ohne Verfestigung ihres ausländerrechtlichen Status, in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Dies sind ausweislich der Aufzählung in § 1 Absatz 1 AsylbLG nicht nur Asylsuchende.

18. Welche Bedarfe/Posten/Güter haben Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG gegenüber solchen nach dem SGB II nicht (bitte konkret und einzeln benennen, gegebenenfalls auch nach Dauer des Aufenthalts differenzieren, falls dies für erforderlich gehalten wird), bzw. welche spezifischen Bedarfe haben Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG in welchem Umfang – und falls die Bundesregierung hierauf nicht antworten kann oder will, wie will sie das Existenzminimum von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG verfassungsgemäß bestimmen?

Auch diese Frage ist Gegenstand der in der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Prüfung, deren Ergebnisse noch nicht vorliegen.

19. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus, dass nach dem BVerfG „auf geschätzte Abschläge insoweit zu verzichten“ ist, wenn „keine ausreichende Datengrundlage“ für eine nachvollziehbare Berechnung solcher Abschläge (gegenüber einer empirisch nachvollziehbar ermittelten Bezugsgröße) vorhanden ist (Rn. 176) – insbesondere im Hinblick darauf, dass das gesamte AsylbLG auf solchen verfassungswidrigen „feihändigen Schätzungen“ und Abschlägen vom sonst üblichen Sozialhilfesatz beruht?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

20. Inwieweit wurden oder werden bei der Ermittlung des Existenzminimums besondere Bedarfe von Personen nach dem AsylbLG berücksichtigt (z. B. Anwaltskosten, Kosten zur Aufrechterhaltung von Kontakten ins Herkunftsland, z. B. zur Beweisbeschaffung, aber auch zur Pflege familiärer Bindungen)?

Der Gesetzgeber hat in § 6 AsylbLG eine leistungsrechtliche Auffangvorschrift vorgesehen, weil die Leistungen etwa nach § 3 AsylbLG auf den typischen Regelfall abstellen. Je nach den Umständen des Einzelfalles kann für die Befriedigung besonderer Bedarfe darüber hinaus eine Gewährung sonstiger Leistungen bei Vorliegen der Voraussetzung von § 6 AsylbLG in Betracht kommen. Diese Bedarfe sind von den zuständigen Behörden konkret und individuell zu ermitteln. Für bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten ist hierbei auch das Sekundärrecht der Europäischen Union zu beachten (vgl. z. B. Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 2003/9/EG des Rates).

21. Inwieweit ist die Regelung nach § 3 Absatz 3 AsylbLG, wonach die Bedarfssätze jeweils zum 1. Januar eines Jahres durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen und mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt werden sollen, wenn und soweit dies angesichts der realen Lebenshaltungskosten erforderlich ist, mit dem Urteil vom 9. Februar 2010 vereinbar, in dem im Hinblick auf das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ein Anpassungsmechanismus gefordert wird, der einer fortwährenden Überprüfung und Weiterentwicklung der festgesetzten Leistungen bei sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen genügt (Rn. 214 des Urteils), und welche Änderungen plant die Bundesregierung diesbezüglich;

    a) falls die Bundesregierung die oben benannte, geltende Regelung zur Anpassung der Bedarfssätze nach dem AsylbLG für verfassungsgemäß hält, wie ist dies damit vereinbar, dass diese Bestimmung seit 1993 niemals angewandt wurde, obwohl die allgemeinen Verbraucherpreise alleine von 1994 bis 2007 um 22 Prozent gestiegen sind (Bundestagsdrucksache 16/9018, Frage 2f) und deshalb offenkundig

auch von einem gestiegenen Bedarf bei Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG ausgegangen werden muss, wenn auch womöglich in einem leicht anderen Umfang (das BVerfG hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 ausgeführt, dass „allgemeine Preissteigerungen bei den Gütern und Dienstleistungen“ auch „dazu führen, dass die Kosten des untersten Quintils der Einkommensbezieher zur Abdeckung ihres Existenzminimums steigen“ (Rn. 186);

b) falls die Bundesregierung die geltende Regelung zur Anpassung der Bedarfssätze nach dem AsylbLG für verfassungsgemäß hält, wie ist dies damit vereinbar, dass das Bundesverfassungsgericht die Orientierung am aktuellen Rentenwert als verfassungswidrig bezeichnet hat, weil dieser zur „realitätsgerechten Fortschreibung des Existenzminimums nicht tauglich“ sei (Rn. 184), und inwieweit hält sie den übereinstimmenden politischen Willen zur Leistungserhöhung seitens dreier Bundesministerien und des Bundesrates – der sich in 13 Jahren niemals eingestellt hat – für ein geeignetes Mittel, um die reale Bedarfsentwicklung bezüglich des Existenzminimums feststellen und/oder hierauf reagieren zu können (bitte begründen);

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

c) stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass das Argument, durch die Sachleistungsgewährung käme es bei der aktuellen Bedarfsermittlung im Bereich des AsylbLG auf allgemeine Preissteigerungen nicht oder nicht wesentlich an, unzulässig ist vor dem Hintergrund, dass z. B. im Jahr 2006 mehr Leistungen nach dem AsylbLG in Bargeldform erbracht wurden als in Sachleistungs- oder Wertgutscheinform (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9018, Tabelle in Anhang 5), und wenn nein, bitte auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Anforderung eines realitätsnahen und nachvollziehbaren Bedarfsberechnungsverfahrens begründen;

Soweit es nach den Umständen der Unterbringung und den örtlichen Gegebenheiten erforderlich ist, kann die zuständige Behörde von der Gewährung von Sachleistungen absehen und die Bedarfe anstelle dessen durch geldwerte Leistungen und bei Vorliegen besonderer Umstände auch durch Geldleistungen decken. Es erscheint nachvollziehbar, dass dies bei einer dezentralen Unterbringung des Leistungsberechtigten eher der Fall ist, als bei einer Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft, wie die in Bezug genommene Tabelle ausweist. Neben einer solchen Geldleistung werden in der Regel jedoch Sachleistungen gewährt, z. B. die Kosten für die Unterkunft, Heizung und Hausrat, deren Kosten sich an der Entwicklung der Lebenshaltungskosten orientieren. Weiterhin sind in der allgemeinen Preisentwicklung Gütergruppen enthalten, die für die Bedarfsbemessung nach dem AsylbLG nicht relevant sind. Somit ist eine alleinige Bezugnahme auf allgemeine Preissteigerungen für Aussagen über die aktuelle Bedarfsermittlung im Bereich des AsylbLG nicht hinreichend aussagekräftig.

d) wie haben sich die Lebenshaltungskosten im Zeitraum 1994 bis heute entwickelt, und welche genaueren Spezifizierungen liegen vor zu Preisentwicklungen insbesondere beim Verbraucherverhalten des unteren Quintils der Einkommensbezieher oder zu Verbrauchsgütern, die typischerweise von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG benötigt werden?

Die Entwicklung der Verbraucherpreise ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Entwicklung des Verbraucherpreisindex für Deutschland (2005 = 100)

1994	85,6
1995	87,1
1996	88,3
1997	90,0
1998	90,9
1999	91,4
2000	92,7
2001	94,5
2002	95,9
2003	96,9
2004	98,5
2005	100,0
2006	101,6
2007	103,9
2009	106,6
2009	107,0

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Von 1994 bis 2009 ergibt sich ein Anstieg der Verbraucherpreise von 25 Prozent. In diesem Preisanstieg ist auch die Entwicklung von Mieten und Heizkosten enthalten.

Spezielle Preisindizes für den Verbrauch des unteren Quintils der Einkommensbezieher und den Verbrauch von Leistungsbeziehern nach dem AsylbLG werden vom Statistischen Bundesamt nicht erhoben.

22. Inwieweit ist die ursprüngliche Gesetzesbegründung, wonach bei Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG von einem „kurzen vorübergehenden Aufenthalt ausgegangen“ werden könne und deshalb Leistungen zur „sozialen Integration“ nicht gewährt werden müssten (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9018, Vorbemerkung der Bundesregierung), verfassungsgemäß und vereinbar

    a) mit dem Urteil des Verfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, das eine konkrete, realitätsnahe und nachvollziehbare Berechnungsmethode einfordert und solche bloßen Annahmen ins Blaue hinein nicht zulässt;

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

    b) mit dem Umstand, dass von einem nur kurzen vorübergehenden Aufenthalt angesichts der inzwischen vorgesehenen vierjährigen Frist, innerhalb derer grundsätzlich nur gekürzte Leistungen zu gewähren sind, nicht die Rede sein kann;

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 12 bis 14, letzter Absatz verwiesen.

    c) mit dem Umstand, dass mittlerweile sogar Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären, rechtlichen oder tatsächlichen Gründen dem AsylbLG zugeordnet werden, bei denen nicht von einem nur kurzen, vorübergehenden Aufenthalt ausgegangen werden kann?

Entscheidend für die Verweisung von Leistungsberechtigten auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist, dass der Gesetzgeber auch in diesen Fällen, offensichtlich entgegen der Ansicht der Fragesteller, jedenfalls im Zeit-

punkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht von einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive ausgeht.

23. Wie bewertet es die Bundesregierung und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus, dass mittlerweile ein hoher Prozentsatz von Asylsuchenden anerkannt wird (2009 erhielten über ein Drittel aller Asylsuchenden einen Schutzstatus durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2008 waren es sogar fast 38 Prozent, hinzu kommen Anerkennungen durch die Gerichte) und dass auch vielen abgelehnten Asylsuchenden später noch ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zugestanden wird und dass die Missachtung von sozialen Integrationsbedürfnissen in diesen Fällen bis zu vier Jahre oder sogar darüber hinaus, im Falle eines späteren Bleiberechts eine – gesamtgesellschaftlich betrachtet – extrem kontraproduktive und für die Betroffenen besonders ausgrenzende, dequalifizierende und demotivierende Wirkung hat?

Die von den Fragestellern vorgenommenen Schlussfolgerungen können von der Bundesregierung für den Regelfall nicht nachvollzogen werden. 2008 wurde eine Vielzahl der Verfahren (42,7 Prozent) bereits innerhalb von sechs Monaten letztinstanzlich abgeschlossen. Für 61,2 Prozent der Asylbewerber dauerte das Verfahren weniger als ein Jahr. Für 77,3 Prozent aller Asylbewerber lag die Gesamtverfahrensdauer unter zwei Jahren. Nur ein geringer Anteil von Asylbewerbern musste z. B. fünf Jahre oder länger auf eine letztinstanzliche Entscheidung warten (ca. 6 Prozent). Die Rechtsstellung etwa eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention und damit – im Falle der fortbestehenden Bedürftigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbezieherinnen und -beziehern – die höheren Leistungen nach dem SGB II werden dem betroffenen Personenkreis nicht selten relativ schnell zuerkannt. Für geduldete Leistungsberechtigte kann – wie für andere Leistungsberechtigte auch – nicht regelmäßig davon ausgegangen werden, dass der Leistungsbezug mit ausbleibender sozialer Integration der Betroffenen gleichgesetzt werden kann. Mitunter werden Leistungen nach den AsylbLG zusätzlich zu einem über den nachrangigen Arbeitsmarktzugang realisierten geringen Erwerbseinkommen bezogen.

24. Inwieweit ist die Begründung zur Einschränkung des nach dem AsylbLG gewährten Existenzminimums, es solle kein Anreiz geschaffen werden, „aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen“ (Bundestagsdrucksache 12/5008, S. 2), nach Auffassung der Bundesregierung mit dem absolut und uneingeschränkt geltenden Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum vereinbar, d. h. inwieweit sind einwanderungspolitische Überlegungen bei der Konkretisierung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum überhaupt zulässig?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 verwiesen. Für die leistungsrechtliche Bestimmung des Mindestbedarfs ist entscheidend, dass sich die Leistungsberechtigten jedenfalls im Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltsgestattung, der Duldung oder der von § 1 Absatz 1 erfassten humanitären Aufenthaltserlaubnis nicht absehbar dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.

25. Inwieweit ist das Anknüpfen an die Dauer des Leistungsbezugs – und nicht an der Dauer des Aufenthalts – in § 2 AsylbLG bei der Frage, ob höhere Leistungen nach vier Jahren gewährt werden (vgl. auch Bundestagsdrucksache 16/9018, Frage 7), mit dem Urteil vom 9. Februar 2010 vereinbar, insofern sich die realen Bedürfnisse, an denen nachvollziehbar anzuknüpfen ist, wenn überhaupt, dann entsprechend der Dauer des Aufenthalts und nicht nach der Dauer des Bezugs von Leistungen verändern?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333